

Kommunstyrelsen

Yttrande om betänkande

Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:08)

Växjö kommun har utifrån egna erfarenheter från utredningar om lokala livsmedelskedjor, genomförda perioden 2021 till 2024, valt att lämna följande synpunkter på *Livsmedelsberedskap för en ny tid*.

Växjö kommun avstyrker utredningens förslag till lag om livsmedelsberedskap och förslag till förordning om livsmedelsberedskap.

Växjö kommun lämnar härutöver följande synpunkter med anledning av utredningens förslag och de motiv som utredningen har anfört:

- Förslaget om lag om livsmedelsberedskap innebär att ett stort ansvar för livsmedelsberedskapen åläggs kommunerna. En god försörjningsberedskap kommer kräva statlig, regional och kommunal samverkan där staten behöver ta det yttersta ansvaret.
- Växjö kommuns egna arbeten på detta område tyder på att utredningens förslag om kommuners uppgifter (förslag till ny lag om livsmedelsberedskap 2 kap.) kan väntas ha begränsad påverkan på svensk livsmedelsberedskap om dessa inte kompletteras med åtgärder på nationell nivå.
- Växjö kommun uppfattar att utredningen gör en delvis ny tolkning av ansvaret för livsmedelsförsörjningen utifrån socialtjänstlagen (2001:453) och lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Nedan följer en sammanfattning av de skäl som Växjö kommun anser är viktigast för yttrandet. Därefter återfinns en bilaga med redogörelser för de erfarenheter som Växjö kommun har från analyser och kartläggningar av lokala livsmedelskedjor under perioden 2021 till 2024.

Sammanfattning

Kommuner har en viktig och central roll att spela i svensk livsmedelsberedskap. Uppgifter som kommuner kan behöva lösa inom ramen för denna roll fråntar dock inte svenska staten från det övergripande ansvaret vid allvarliga störningar i Sveriges försörjning. Utredningens tolkning av lagar och användning av begreppet ansvar (där kommunerna bland annat åläggs "det yttersta ansvaret för livsmedelsförsörjningen") är ur detta perspektiv genomgående problematisk för utredningens förslag och de motiv som utredningen anför.

Föreslagen lag om livsmedelsberedskap kommer med nuvarande innehåll inte att i tillräcklig utsträckning bidra till svensk livsmedelsberedskap. Växjö kommuns baserar denna bedömning på beredskapsarbeten som gjorts i kommunen inom livsmedelsområdet i närtid. Några viktiga erfarenheter i relation till utredningens lagförslag är följande:

- Mandat i lag och förordning om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering följer inte kommunernas uppgifter i föreslagen lag om livsmedelsberedskap. Kommuner har därmed inte de verktyg som krävs för att utföra uppgifterna som åläggs dem i den nya lagen.
- Växjö kommuns egna erfarenheter pekar på att utredningen har orimliga förväntningar på vilka effekter man kan åstadkomma på enbart lokal nivå vid allvarliga nationella störningar av svensk livsmedelsförsörjning. För en fungerande svensk livsmedelsberedskap tyder Växjö kommuns utredningar på att det behövs en nationell, regional och lokal myndighetsutövning i samverkan för att

förebygga och lösa allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen.

- De lokala analyser och planeringar som kommuner föreslås åläggas att utföra (2 kap. 1-2 §§) kan troligtvis bidra till bättre beslutsunderlag och möjlighet för kommuner att stödja statliga åtgärder. Effekt av dessa analyser och planer förutsätter dock att åtgärder också planeras och förbereds på nationell nivå. Utredningens förslag om Livsmedelsverkets samordnande roll uppdrar i första hand åt Livsmedelsverket att göra analyser – inte att leda planering och att vidta åtgärder.

Växjö kommun uppfattar också att utredningens tolkning av socialtjänstlagen och LEH avseende kommuners ansvar vid höjd beredskap ger dessa lagar en delvis ny innebörd:

- Kommuner åläggs ansvaret för invånare som inte längre kan försörja sig på grund av att samhällets försörjning i stort inte fungerar med hänvisning till bland annat socialtjänstlagen. Detta är ett mycket långt steg från socialtjänstlagens nuvarande innebörd där kommuner ålagts att hjälpa invånare som saknar egen förmåga att försörja sig i ett normalt fungerande samhälle.
- Utredningen tolkar LEH 3 kap. 3 § som att ”kommuner har det yttersta ansvaret” för den lokala livsmedelsförsörjningen vid kris. Växjö kommun invänder mot denna tolkning. Tolkningen överensstämmer inte med LEH 3 kap. 3 § historiska användning och förarbeten. Historiskt har LEH 3 kap. 3 § snarare avsett att kommuner är skyldiga att vid en kris delta i statligt organiserad intervention i svensk försörjning av varor (bland annat livsmedelsförsörjningen) – inte att kommunerna ytterst bär ansvaret.

Bilaga

Bakgrund till Växjö kommuns frivilliga remissyttrande

Växjö kommun vill framhålla betydelsen av en god livsmedelsberedskap. Livsmedelsberedskapen är av central vikt för vårt totalförsvar och frågan om hur den ska byggas är alltså aktuell för kommunens invånare. Därför inledde de folkvalda i Växjö kommun 2020 ett arbete för att förbättra livsmedelsberedskapen.

Arbetet kom att ta formen av en omfattande utredning med flera delprojekt som genomförts under åren 2021 till 2024 (och fortfarande pågår). Flera kartläggningar har genomförts, bland annat av medborgarnas hemberedskap och av lokala livsmedelskedjor. Vissa kartläggningar har även genomförts i samarbete med länsstyrelsen i Kronobergs län och övriga kommuner i Kronoberg.

Växjö kommun var inte formellt utsedd som remissinstans men med bakgrund i våra erfarenheter har kommunen flera synpunkter på utredningen "Livsmedelsberedskap för en ny tid" som är angelägna att lyfta fram.

Växjö kommuns erfarenheter av samverkan med privata aktörer på livsmedelsområdet

Växjö kommun gjorde en större kartläggning av livsmedelsbutiker i kommunen under 2023. Även om de flesta butiker valde att samarbeta med kommunen så valde två svenska butikskedjor att inte lämna underlag till kommunen. Den ena butikskedjan meddelade från centralt håll att man inte avsåg delta i kommunens beredskapsplanering. Den andra butikskedjan har efter upprepade försök från kommunens sida misslyckats med att återkomma med lokala kontaktpersoner.

Växjö kommun vände sig i augusti 2023 till MSB och Livsmedelsverket för stöd i denna fråga. I skrivande stund (april 2024) saknas fortfarande återkoppling från båda dessa myndigheter.

Utan ändringar i lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplanering och förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen så att även kommuner får kräva underlag så saknas juridiska möjligheter för kommuner att fullfölja ansvaret som åläggs kommuner i föreslagen lag om livsmedelsberedskap. Ändringsförslag i ovan nämnda lag och förordning saknas i utredningen.

Växjö kommuns preliminära slutsatser från analys av lokala livsmedelskedjor 2021 till 2024

Kommunen förde även diskussioner med handlare, butikshefer, lantbrukare och transportörer om vilka åtgärder som skulle vara möjliga att vidta för att säkerställa livsmedelsdistributionen vid en kris. Diskussionerna tog sin utgångspunkt i scenariona elavbrott, avbrott i drivmedelsförsörjningen, störningar i finansiella tjänster och störningar i telekommunikationer – det vill säga enklare scenarion än ett scenario kring höjd beredskap och krig. Brist på livsmedel diskuterades inte som ett enskilt scenario men togs upp i form av hur butikerna skulle kunna hjälpa kommunen säkerställa livsmedel till invånare vid allmän bunkring.

Det visade sig att av rent praktiska skäl så är det väldigt få åtgärder som en kommun kan vidta för att hjälpa eller ersätta ordinarie livsmedelskedja. Både lagring av kylda/frysta livsmedel, reservkraft, ransonering av livsmedel för att motverka bunkring (och därmed säkerställa tillgång till individer som kanske inte har möjlighet att bunkra) med mera är svårt att samordna på lokal nivå.

När det gäller lagring så har kommunen inte tillräckliga och rätt utformade lokaler för hantering av kylda och frysta livsmedel. Kommunen saknar dessutom transportfordon för kyl- och frystransporter. Växjö kommuns inventering av livsmedelskedjorna tyder på att cirka 50% av allt livsmedel i butik är kyl- eller frysvaror. I hela Växjö kommun fanns endast en butik med ett någorlunda stort lager av livsmedel lämpliga för en kris (spannmål, gryn, ris, torkade baljväxter och konserver).

Kommunens överslagsräkningar av beredskapslagring av livsmedel tyder på att kostnaden är omfattande även vid begränsad lagring för enbart de kommunala verksamheternas behov. Ett skäl till detta är att ordinarie måltidsverksamhet inte har redundans i lagerkapacitet och att beredskapslagring således innebär ny- och tillbyggnad av fastigheter.

När det gäller reservkraft så diskuterades möjligheten att låna ut kommunens reservkraftverk till butiker mot att butikerna själva investerade i en anslutning för sådana reservkraftverk. De flesta handlare var tveksamma till lösningen. En butikschef sa att den typen av investering enbart skulle göras om man sedan var garanterade ett reservkraftverk vid ett elavbrott. Kommunen kan inte lova bort sina reservkraftverk eftersom dessa i första hand måste gå till äldreboenden eller andra anläggningar med särskilt sårbara grupper. Någon redundans på reservkraft finns inte i Växjö och sannolikt inte i någon annan kommun heller. Sammantaget var utfallet av diskussionerna att handlare inte var beredda att investera i reservkraft annat än i något enstaka fall.

Även möjligheten att undanhålla en viss mängd varor diskuterades med olika butiker. Syftet skulle vara att vid en kris kunna lägga undan en viss mängd varor att fördela bland invånare som inte har möjlighet att ta sig till affären innan andra invånare bunkrat upp alla livsmedel. Bakgrunden till denna fråga var en kartläggning av medborgarnas hemberedskap som tydde på att hemberedskapen vad gäller livsmedel är generellt bra men att vissa individer och hushåll har väldigt lite livsmedel hemma. Kommunens arbetshypotes är att de som har lite hemma också kan vara de som inte har möjlighet att bunkra när en kris väl kommer.

Här fanns vissa möjligheter för egna handlare att ta undan en viss mängd varor från försäljning för kommunens räkning. Det fanns dock inga garantier och flera av dessa handlare uppgav att de antagligen skulle bli pressade av sina kunder om de försökte. För övriga livsmedelsbutiker med centrala beslutsfattande organ fanns ingen möjlighet att undanta livsmedel från försäljning om de inte fick ett beslut från huvudkontoret. Ingen svensk livsmedelskedja har sitt huvudkontor i Växjö kommun.

Den enda kommunala beredskapsåtgärd som butiker trodde skulle kunna ha en effekt på livsmedelsförsörjningen var om kommunen placerade trygghetspunkter med satellituppkoppling i närheten av butiker. På så sätt skulle butikerna kunna använda de kommunala trygghetspunkterna för att skicka varubeställningar till sina centrallager vid ett avbrott i telekommunikationer. Dock hade denna lösning främst varit effektiv för oberoende handlare som beställer av fristående grossister via epost och webbförmulär. De större livsmedelskedjorna är beroende av sina kassasystem för beställningar mot centrallagren. Det föreföll osannolikt att kassasystemen utan några andra åtgärder skulle kunna integreras med trygghetspunkternas uppkopplingar. Att lokalt initiera en lösning för ICA-gruppen, Axfood och Coop (m.fl.) föreföll inte rimligt.

Växjö tittade även på förutsättningar för små och lantligt belägna butiker. Denna typ av butiker är viktiga för att säkerställa distribution på mer avlägsna platser. Tyvärr brottas butikerna med svårigheter att uppnå lönsamhet eftersom de inte kan hålla samma priser som butikerna i de större livsmedelskedjorna i kombination med en liten kundkrets. En avgörande orsak till detta är att små oberoende handlare inte har tillgång till samma sortiment till ett lika lågt pris från grossist som butiker anslutna till större kedjor. För exempelvis ICA-gruppen eller Axfood kan marginalen tas i butik lika gärna som i grossistledet medan en oberoende handlare som handlar av en oberoende grossist är tvungen att betala en marginal på varorna samtidigt som den oberoende grossisten har svårare att pressa sina inköpspriser. Samtidigt är det inte intressant för större kedjor att ansluta små

handlare eftersom de då blir kostnadsdrivande i logistikkedjan (långväga leveranser av små volymer).

Detta problem föreföll inte vara lösbart på kommunnivå. Däremot finns anledning att på nationell nivå se över möjligheterna att ge lantligt belägna handlare mer jämlika förutsättningar att konkurrera – till exempel genom att främja samarbete för mindre oberoende aktörer i grossistledet.

Problemet med små och lantligt belägna oberoende handlare accentueras av att ett annat delprojekt av Växjö kommuns utredningar tyder på att en betydande mängd invånare kommer omlokalisera från städer till landsbygd i händelse av en allvarlig kris – åtminstone temporärt.

Växjö kommun förde även samtal med LRF samt gjorde tillsammans med övriga kommuner i Kronoberg en kartläggning av självförsörjningsgraden i länet och kommunerna. Kronobergs län och Växjö kommun är inte självförsörjande på livsmedel. Vid diskussion med lokala representanter för LRF hade de inga konkreta förslag på åtgärder som kommunen skulle kunna genomföra för att förbättra för det lokala jordbruket. Snarare såg LRF ett behov av att samordna jordbruksfrågor över södra Sverige på grund av beroendeförhållanden mellan producenter, transportörer, förädling och grossister. LRF framhöll också att stimulanser av svensk jordbruksproduktion genom exempelvis beställningar i måltidsorganisationer var något där kommuner hjälper svenskt jordbruk bättre genom att ha en bredare definition av lokalt producerad mat än enbart inom kommunen.

Utöver ovanstående kartlades två större transportörer av livsmedel samt grossister och centrallagers placering. Alla större grossister, centrallager och leverantörer av livsmedel låg utanför Växjö kommun.

De två större transportörerna distribuerar livsmedel för flera större butikskedjor i hela södra Sverige via sina terminaler i Växjö. De hade vissa behov av stöd för att fortsätta distribution av livsmedel vid en allvarlig samhällsstörning. Dock var behovet av stöd sådant att kommunen inte hade möjlighet att tillgodose det.

Växjö kommun kunde däremot konstatera att störningar av transportörernas verksamhet skulle påverka livsmedelsdistribution i Kronobergs län, Kalmar län, Blekinge län och delar av Skåne.

Baserat på Växjö kommuns erfarenheter är de troliga effekterna av noggrann lokal analys och planering av livsmedelskedjor att:

- a. En lokal analys följd enbart av lokala åtgärder kan på goda grunder antas ha en ytterst marginell betydelse för förbättring av svensk livsmedelsberedskap.
- b. Kommunen får god kännedom om beroenden, lokala brister och sårbarheter i livsmedelskedjan – även de som rör andra delar av Sverige. Detta skulle kunna användas för att förbättra livsmedelsberedskapen men kräver åtgärder över lokal nivå.
- c. För att förbättra beredskap hos privata aktörer krävs nationella åtgärder. Utifrån Växjö kommuns utredning kan det vara nödvändigt att både lagstifta och skapa ekonomiska incitament för att förbättra beredskapen hos privata aktörer. Därutöver finns skäl att se över hur man ska åstadkomma en mer jämlik konkurrenssituation för de små oberoende handlare som upprätthåller livsmedelsdistributionen i mer glesbefolkade områden.